

Silvia Abigaíl Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial



Perspectiva

Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

Silvia Abigaíl Molina Zaldaña

Resumen

El trabajo evalúa las instituciones y parámetros empleados para determinar el monto del presupuesto, compara las variaciones en las asignaciones presupuestarias, con particular atención en los gastos de capital e inversión. Analiza también la estructura del Programa de Inversión Física, y destaca dentro de ellos el papel que les corresponde a los Consejos de Desarrollo. Revisa enmiendas que afectan en particular a esta asignación, que amplían su monto, garantizan la ejecución de un período presupuestal a otro, e incluso mandatan a las autoridades para que incrementen recursos destinados a la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición y el Fortalecimiento de la Salud.

Palabras clave

Presupuesto aprobado, proyecto de presupuesto, inversión física, Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, variables macroeconómicas, criterios técnicos y políticos.

Abstract

The document evaluates the institutions and parameters used to determine the budget amount, compares variations in the budget allocations with particular attention to the capital and investment expenditures. Analyzes the Physical Investment Program structure and highlights the role that corresponds to the Development Councils. Furthermore, the document reviews amendments that particularly affect the budget and increase its amount; guarantees the execution from one budget period to another, and even mandates the authorities to increase resources destined for the Great National Crusade for Nutrition and Health Strengthening.

Keywords

Approved budget, budget project, physical investment, Urban and Rural Development Councils, macroeconomic variables, technical and political criteria.

Silvia Abigail Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

Introducción

El objeto de esta publicación es revisar las variaciones entre el presupuesto aprobado en 2021, el proyecto presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas y el aprobado por el Congreso de la República para el año 2022, en cuanto al área de gastos, especialmente, de los gastos de capital y, dentro de éstos, en la inversión real, principalmente.

Los análisis presupuestarios en dos o más períodos de tiempo permiten identificar los cambios en las magnitudes y destinos presupuestarios del año que se trate y de su relación con los montos y asignaciones presupuestarias precedentes. Estos cambios son relevantes en la medida que afectan, en un sentido o en otro, a la sociedad, y pueden y deben estar orientados a resolver o al menos atenuar los problemas nacionales, pues ese es el objeto de las políticas públicas que se financian con los recursos de los contribuyentes.

Cabe destacar que las modificaciones que se presentan entre el Proyecto de Presupuesto, elaborado por el Organismo Ejecutivo, y el Presupuesto Aprobado, por el Congreso de la República, expresan la interacción de ambos organismos del Estado, siempre que exista una separación clara entre tales entes, así como entre los inte-

reses que representan al momento de establecer los montos y destinos de los recursos públicos.

Desde luego, este artículo finaliza con conclusiones y recomendaciones formuladas desde una perspectiva de pensamiento crítico, tal cual corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Instituciones y determinantes del presupuesto

Desde la perspectiva macroeconómica, la variable más importante es la actividad económica, de donde procederán los ingresos públicos, en particular los impuestos, y el costo de los bienes y servicios medidos por sus precios. Estos datos primarios los proporcionan, entre otros, el Banco de Guatemala (BANGUA), el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y la Su-

Silvia Abigail Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

perintendencia de Administración Tributaria (SAT).

El Banco de Guatemala estima para el próximo año que la economía, medida por el Producto Interno Bruto (PIB), puede crecer en un rango de entre 3.5% a un 5.5%. Este panorama es favorable en comparación con lo sucedido en años recientes, y se asocia con la recuperación económica que ya se percibe en este año 2021, en diferentes actividades económicas del país, y de sus principales socios comerciales.

Destaca el crecimiento previsto para este y el próximo año, del gasto de los consumidores finales, fuertemente influenciado por el aumento sostenido de las remesas familiares, la Formación Bruta de Capital Fijo y de la Demanda Externa. Se espera que estas variables tengan incrementos, respectivamente, de 4.4%, 5.6% y 5.5%. Mientras que el gasto de consumo final por parte del Gobierno tendrá una variación de 2.3%, menor al 3.4% previsto para el año 2021 (Banco de Guatemala, 2021).

En cuanto a la Carga Tributaria para el próximo año, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), al inicio de la propuesta del proyecto del presupuesto, la

estimó en 10.7% en comparación con el PIB esperado para 2022.

Con relación a la inflación, las proyecciones oficiales la sitúan entre un 3.0% a un 5.0% para el 2022. Esta es una variable que podrían afectar el gasto público por el incremento de los costos de sus compras, además de presiones de incrementos salariales de los trabajadores estatales frente a una esperada reducción de la capacidad de compra del salario.

Criterios técnicos y políticos del presupuesto

En tanto que el monto del presupuesto y su financiación hacen parte de los agregados macroeconómicos que contribuyen o no a la estabilidad económica, hay dos circunstancias que podrían generar efectos negativos a la población en su conjunto.

El primero de estos acontecimientos, fue la modificación de la estimación del total de la recaudación tributaria formulada inicialmente por la SAT, y el segundo, la consolidación de un escenario inflacionario que afectaría los precios de los bienes y servicios adquiridos por las entidades gubernamen-

Silvia Abigail Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

tales, como para la población en general, que a su vez, también se traduzcan en presiones para el erario nacional, como de hecho sucedió con el gas propano.

Variación de la estimación de la recaudación tributaria

Luego que la SAT presentó su primera estimación de recaudación tributaria, ante la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, el Superintendente indicó a los legisladores que esperaba un incremento de ingresos tributarios para el próximo año de Q75,194.0 millones, debido al comportamiento observado de la recaudación en el mes de septiembre del presente año.

El Presidente y otros miembros de la citada comisión parlamentaria, solicitaron al Superintendente de la SAT, que incrementara el monto de los ingresos tributarios esperados a Q76,000.0 millones. A lo que él respondió que esa sobreestimación pudiera ser inconveniente, proponiendo, a su vez, elevar la estimación a Q75,500.0 millones, que podrían explicarse como resultado de la recuperación económica y de la implementación de medidas administrativas de cobro

de impuestos. El Presidente de la Comisión de Finanzas le instruyó a que la SAT elaborara una nueva propuesta que incluyera ambos escenarios, uno con un estimado de Q76,000.0 y el otro, de Q75,500.0. (Audiencia Pública de la Comisión de finanzas Públicas y Moneda. Octubre 26, 2021).

Finalmente, el Congreso de la República aprobó la Ley del Presupuesto para el 2022, con un monto estimado de recaudación de Q76,315.020,000, lo que implicó un incremento de Q1,947.0 millones.

Esta modificación conlleva cambios en el monto del endeudamiento, por ejemplo, así como en las actuaciones de la SAT, que está obligada a mejorar el cobro de una manera significativa que podría ser poco realista, como lo apuntaron ya otras entidades especializadas.

Una posible espiral inflacionaria

Con relación a los rangos de inflación previstos, se observó, durante la fase de discusión y aprobación del Presupuesto, la exacerbación de incrementos de precios en componentes básicos de la ma-

Silvia Abigail Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

triz energética, que seguramente impactarán el Índice de Precios al Consumidor (IPC), con el incremento del costo de transporte y uso de electricidad. Cabe señalar que el aumento del gas propano se encuentra en curso de ser atenuado mediante un subsidio específico para reducir su precio al consumidor final.

También, en el plano internacional, la crisis de los contenedores está incrementado los precios de las importaciones, a lo que puede sumarse la inflación internacional asociada a los estímulos monetarios y fiscales aplicados para compensar los efectos económicos de la pandemia, entre ellos, el incremento de la oferta de dólares estadounidenses que ya provocó un aumento de la inflación en ese país, por encima de los niveles acostumbrados en décadas.

De este modo, puede concluirse que la politización de variables macroeconómicas que deberían ser técnicas, y la progresiva amenaza inflacionaria, y especialmente, de la inflación importada, pueden constituirse en amenazas a la estabilidad económica y al bienestar de la sociedad.

Variaciones de los agregados del gasto presupuestario

El Ministerio de Finanzas Públicas presentó, ante el Congreso de la República de Guatemala, el proyecto de presupuesto para el año 2022 por un monto de Q 103,992.5 millones. En definitiva, el presupuesto aprobado fue de **Q106,229.4, se incrementó, con relación al proyecto original, en Q2,234.9 millones.**

Sin embargo, para poder hacer una comparación respecto al presupuesto vigente para el presente año hay que tomar varios aspectos en consideración, uno de ellos es el hecho de que el Estado de Guatemala operó en 2020 con el presupuesto del año 2019 y sus correspondientes ampliaciones y modificaciones efectuadas en los años 2020 y 2021, debido a que para ambos años no se aprobaron los proyectos elevados al legislativo.

En ese sentido, cabe destacar que al Congreso de la República le correspondía reducir el techo presupuestario para el 2021, puesto que en él aparecen consignados Q11.2 millardos en bonos aproba-

Silvia Abigail Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

dos de emergencia para enfrentar la crisis de la pandemia COVID-19 más 2.2 millardos considerados como fondos de previsión, ambos montos, producto de ampliaciones en 2020, y que carecían de fuente de financiamiento para este año. Como no lo hizo, en medio de las protestas ciudadanas, el Ministerio de Finanzas considera que el presupuesto de 2021 siguió siendo de Q107,521.5 millones, pero en su criterio, el “presupuesto operativo” es de Q94.121.5 millones, esta es una inconsistencia presupuestaria que dificulta y distorsiona el análisis fiscal.

Para efectos comparativos, se partió del presupuesto legal de Q107,521.5 millones del año 2021 respecto del aprobado recientemente para 2022, que asciende a la suma de **Q106,229.4** millones.

Cabe señalar que el tamaño fiscal de Guatemala ha sido históricamente reducido, por lo que la súbita expansión del gasto representó una oportunidad para que adquiriera un tamaño más acorde con las necesidades de la población, a condición de que tal expansión se hiciera con base en una mayor y justa recaudación tributaria. Y, como se afirmó en un

trabajo anterior, a condición de que se hiciera un uso transparente y correcto de los recursos de los contribuyentes.

Con relación al Presupuesto Aprobado 2021, el Proyecto del Presupuesto del MINFIN (recomendado) representaba un recorte mayor, de -3.3%, en tanto que, con relación al finalmente aprobado, la caída se limitó a un -1.2%, equivalente a Q1,292.1 millones.

Cabe preguntarse si en efecto existe una separación real de poderes, o bien, si se trató de una estrategia que diera cabida a ciertas demandas de sectores o grupos de presión que restaurara básicamente el mismo gasto presupuestario.

Y en efecto, al revisar los diferentes rubros de gasto corriente y de capital, en todos los rubros el Congreso aumentó los montos de manera significativa. Los rubros más beneficiados en la compensación parlamentaria fueron las Transferencias Corrientes, las Transferencias de Capital y la Inversión Física. Las primeras pasaron de un recorte de -20.1% a un -16.2%, los segundos, de un incremento de 9.5% a uno de 12.5%, mientras que la Inversión Física varió de un -10.9% a un -8.9.

Silvia Abigail Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

Los gastos de capital entre el proyecto y el presupuesto aprobado, incrementaron su monto en Q1,574.4 millones.

Tabla 1
Reducciones del monto del presupuesto 2022
En millones de quetzales

Aprobado		Vigente	Ejecutado	Recomendado	Aprobado
2021	Fuente de Gasto	2021	Ag-2021	2022	2022
Q 9,048.0	Gastos de Administración	Q10,666.0	Q 4,624.5	Q 9,698.6	Q 9,717.6
Q 34,060.9	Gastos de Desarrollo Humano	Q 33,878.5	Q 18,993.4	Q 37,661.2	Q 38,256.9
Q 28,846.3	Transferencias Corrientes	Q 26,934.1	Q 12,923.5	Q 23,060.2	Q 24,209.6
Q 4,815.0	Inversión Física	Q 5,225.1	Q 1,848.7	Q 4,288.7	Q 4,388.0
Q 12,610.0	Transferencias de Capital	Q 12,776.3	Q 6,902.1	Q 13,810.9	Q 14,184.4
Q 3,530.3	Inversión Financiera	Q 3,430.5	Q 6.0	Q 160.9	Q 160.9
Q 14,611.0	Deuda Pública	Q 14,611.0	Q 8,892.8	Q 15,312.0	Q 15,312.0
Q107,521.5	TOTAL	Q107,521.5	Q 54,191.0	Q103,992.5	Q106,229.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINFIN y del Decreto 16-2021 Congreso de la República de Guatemala.

La inversión financiera y, en particular la Deuda Pública, por razones obvias permaneció sin cambios.

Con anterioridad se consideró necesaria una mejora y aumen-

to en la inversión, sobre todo en obras de impacto intermunicipal o de base territorial ampliada a las obras puntuales que son de cobertura esencialmente comunitaria. Sin embargo, no se observa que esta haya sido la razón de las me-

Silvia Abigail Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

joras o aumentos en el presupuesto aprobado, sino algo más de lo mismo, lo que preocupa, dadas las actuales condiciones de ausen-

cia de transparencia y de amparo a la opacidad que prevalece en la gestión pública.

Tabla 2

Variaciones de gasto: Proyectos y presupuesto aprobado 2020, con relación al aprobado

RUBROS DE GASTO	Recomendado	Aprobado	Diferencia
Gastos de Administración	7%	7%	0%
Gastos de Desarrollo Humano	11%	12%	2%
Transferencias Corrientes	-20%	-16%	4%
Inversión Física	-11%	-9%	2%
Transferencias de Capital	10%	12%	3%
Inversión Financiera	-95%	-95%	0%
Deuda Pública	5%	5%	0%
TOTAL	-3%	-1%	2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINFIN y del Decreto 16-2021 Congreso de la República de Guatemala.

Se reitera aquí, el argumento de emplear fondos para atender a la población guatemalteca deportada desde México y los Estados Unidos, que se espera ronde las 100 mil personas en este año, pues los datos ya se aproximan a las 70 mil (IGM, 2021).

Gastos de Capital

Los gastos de capital se resumen en el Programa de Inversión Pública (PIP), que consolida los conceptos de **formación bruta de capital fijo o inversión física, transferencias de capital e inversión financiera**. En el presupuesto

Silvia Abigail Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

recomendado su monto total era de Q18,260,414,124, en el presupuesto aprobado se incrementó con Q472,873,850.

Tabla 3
Programa de Inversión Pública. Presupuesto Aprobado 2022. Valor en Quetzales

Inversión (A+B+C)	18,733,287,974	100%	100%
A. Inversión Física Centralizada (1+2)	4,387,951,638	23.4%	
1. Obras físicas de Ministerios de Estado	2,976,935,956		15.9%
2. Equipamiento	1,411,015,682		7.5%
B. Transferencias de Capital (3+4)	14,184,430,502	75.7%	
3. Otras transferencias de Capital	10,758,308,668		57.4%
4. Inversión CODEDES	3,265,216,000		17.4%
C. Inversión Financiera	160,905,834	0.9%	0.9%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Decreto 16-2021 Congreso de la República de Guatemala

La tabla revela que la mayor parte de la inversión se efectúa por la vía de las Transferencias (75.7%), seguido de la Inversión de los Ministerios y otras entidades del Organismo Ejecutivo (23.4%), que se denomina como Inversión Física Centralizada: Por su parte la Inversión Financiera tiene un valor relativamente marginal (0.9%).

Los recursos de los CODEDES constituyen el 17.4% del total de la Inversión Física, Q3,265.2 millones, con un amplio impacto territorial, igual que la inversión con cargo al presupuesto municipal.

Enmiendas de relevancia para la ejecución del fondo de los Consejos Departamentales de Desarrollo

El presupuesto aprobado incluye enmiendas de interés para la ejecución de los CODEDES, y en consecuencia, para la inversión territorial.

Los recursos para los CODEDES, mediante enmienda, permite que

Silvia Abigail Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

los proyectos inconclusos pueden continuar ejecutándose el próximo año, para lo cual el MINFIN podrá aprobar el uso de recursos extraordinarios provenientes del ejercicio anterior. (Arto 76. Inversión, y el Artículo 120, Decreto 16-2021).

Ampliación presupuestaria

Gran Cruzada Nacional por la Nutrición y Fortalecimiento de la Salud. Para éste se amplió el presupuesto de los CODEDES en Q290 millones, destinados a proyectos de agua, saneamiento, educación, drenajes y otros relacionados con esa Cruzada. Instruyen al MINFIN, en el Arto 128, para que readecue el presupuesto hasta por un monto de Q240 millones adicionales para este mismo fin.

Estas disposiciones tienen la finalidad de mantener la fluidez del gasto territorial, probablemente, con fines ajenos a los que aparentemente se destinan, lo que aunado a un ambiente preelectoral puede constituirse en una importante fuga de recursos fiscales.

Conclusiones

En términos porcentuales la nueva carga tributaria proyectada es

de 10.98%, nivel aumentado por la influencia política, que podría estar sobreestimando una variable crítica del presupuesto.

En síntesis, la diferencia entre el proyecto de presupuesto y el presupuesto aprobado, es una compensación o restitución parcial de los recortes que hizo el Organismo Ejecutivo, así como una ampliación adicional, y por eso es significativa, en las Transferencias de Capital. En otras palabras, los diputados efectuaron cambios en la misma dirección que los propuso el Ejecutivo.

El aumento del monto presupuestario, con relación al proyecto o presupuesto recomendado, sigue una tendencia compensadora de los recortes propuestos por el Ejecutivo, y aumentan más las Transferencias de Capital las cuales ya había aumentado también el Ejecutivo.

La mayor parte del Programa de Inversión Física la ejecuta el Estado a través de Transferencias de Capital (75.7%) y de ellas el 17.4% lo ejecutan los CODEDES con amplio impacto territorial.

Los CODEDES tienen la ventaja de incorporar la participación social en la planificación de la inversión territorial, junto con la desventaja

Silvia Abigail Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

de incorporar intereses de sectores políticos locales y nacionales a lo largo del sistema de inversión pública, en el que tienen influencia alcaldes, gobernadores, diputados y otros actores políticos.

Las últimas enmiendas presupuestarias que aumentan los recursos para los CODEDES, de una forma ambigua, atados y justificados en apoyo de la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición y Fortalecimiento de la Salud, pueden ser un mecanismo de desvío de recursos en detrimento del desarrollo de las comunidades.

Recomendaciones

El aparente cambio abrupto de estimaciones técnicas por criterios políticos en la estimación de la tributación, conlleva, entre otros aspectos, la necesidad de explicitar las medidas administrativas que permitirían alcanzar ese nivel de recaudación y evitar un incremento del déficit fiscal que a su vez aumenta la necesidad de aumentar más la deuda externa.

Es oportuno efectuar un seguimiento de las excepcionales ampliaciones a las transferencias de capital, en especial, por haberse producido en un año considerado ya preelectoral.

Es conveniente, desde la academia y la ciudadanía, impulsar la promoción de la participación ciudadana en el Sistema de Consejos de Desarrollo y en derredor de la inversión del fondo de los CODEDES. En su momento puede constituir una herramienta fundamental para el desarrollo y el fomento de la democracia participativa.

Es recomendable que las comunidades, sus líderes y las organizaciones de apoyo, ejerzan una mayor auditoría social sobre las obras planeadas con su participación y, especialmente, aquellas a ejecutarse con base en las enmiendas que ampliaron los recursos para el fondo de los CODEDES.

Referencias

Banco de Guatemala. (2021). Informe de Política Monetaria a junio de 2021. https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/comunica/informe_pol_mon_jun2021.pdf.

Congreso de la República de Guatemala. (noviembre 2021). Decreto 16-2021, Aprobación del Presupuesto 2022..

Congreso de la República de Guatemala. (28 de octubre de 2021). Audiencia Pública de la Comisión de finanzas Públicas y Moneda. <https://www.youtube.com/watch?v=Dq-Q3f-o5k1c>

Silvia Abigail Molina Zaldaña ◀ Consideraciones sobre el Presupuesto 2022, en el ámbito de la inversión territorial

División de Operativos, Departamento de Estadística y Archivos. (2021). Guatemaltecos Retornados Vía Aérea de Estados Unidos de Norte América y Vía Aérea y Terrestre de México. Instituto Guatemalteco de Migración. <https://igm.gob.gt/retornados-via-aerea-provenientes-de-mexico-y-estados-unidos/el>

Gobierno de Guatemala. (2021a). Informe de la Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado enero-agosto 2021. Ministerio de Finanzas Públicas. https://www.minfin.gob.gt/imagenes/archivos/liquidación/2021/enero_agosto2021.pdf

Gobierno de Guatemala. (2021b). Informe de la Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado enero-agosto 2021. Cuadro 4. Administración Central. Clasificación Económica del Gasto. Sistema de contabilidad Integrada (SICOIN). Ministerio de Finanzas Públicas (2021a). https://www.minfin.gob.gt/imagenes/archivos/liquidación/2021/enero_agosto2021.pdf

Gobierno de Guatemala. (2021c). Proyecto del Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera. Ejercicio Fiscal 2022. Anexo del Proyecto de Presupuesto 2022. Ministerio de Finanzas Públicas (2021b). <https://www.minfin.gob.gt/imagenes/archivos/pro-ypre22/Inicio.htm>

Molina, Silvia. (2021). Consideraciones sobre el Proyecto del Presupuesto 2022, en el ámbito de la Inversión Territorial. Boletín No. 39. Instituto de Problemas Nacionales. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Molina, Silvia. (2021). La inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Revista Análisis de la Realidad Nacional. Año 10. Edición 210. Instituto de Problemas Nacionales. Universidad de San Carlos de Guatemala.